

PARECER N.º 34/AMT/2025

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. Veio a CIM Viseu Dão Lafões (CIM) solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), na sequência da aprovação por deliberação do Conselho Intermunicipal de 14 de agosto de 2024, a emissão de parecer quanto ao projeto de «Regulamento para a implementação do sistema tarifário na Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões» para efeitos do disposto nos artigos 5.º e 7.º do Regulamento 430/2019 de 16 de maio (Regulamento 430/2019), na sua redação atual.
2. Estabelece as medidas de promoção do transporte público coletivo, no âmbito do Incentiva+TP e operacionalização da Portaria n.º 7-A/2024 de 5 de janeiro (Portaria 7-A/2024, aplicável aos serviços de transporte público rodoviário, para as deslocações que envolvam a região de Viseu Dão Lafões, através da aplicação de descontos e simplificação das tarifas atualmente praticadas pelos Operadores de Transportes.
3. A análise da AMT tem por base as respetivas atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT), designadamente *“Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”*.
4. Segundo o n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento 430/2019 *“as autoridades de transportes comunicam à AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinam regras de âmbito tarifário, para efeitos de exercício das competências de regulação e supervisão, nos termos dos Estatutos da AMT, incluindo emissão de parecer, tendo em conta as obrigações de informação e reporte estabelecidas ao abrigo do presente regulamento”*.
5. De acordo com n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Regulamento, *“a exploração do serviço público de transporte de passageiros é realizada através de contratos de serviço público ou de exploração direta por autoridades de transportes, devendo as tarifas, no primeiro caso, ser fixadas para o período de vigência contratual e, no segundo caso, para o período de tempo adequadamente determinado pelas autoridades de transportes, sem*

prejuízo da atualização tarifária”, sendo que “A fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo anterior”, o qual será objeto de análise nos capítulos seguintes.

II - ENQUADRAMENTO

6. A CIM, na sequência da deliberação do Conselho Intermunicipal, em 16 agosto de 2019, aprovou a ampliação do desconto, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), dos passes de 20% para 50% no âmbito da alteração ao Regulamento n.º 368-A/2019, de 24 de abril, que estabelece as «Regras Gerais de Implementação das Ações de Redução Tarifária ao abrigo do PART 2019.
7. Com a recente publicação do Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, entrou em vigor um novo regime legal de promoção da utilização do transporte público coletivo de passageiros, denominado “Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva +TP)”, que substitui o PART e o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransP).
8. A CIM solicita agora a apreciação do projeto do “Regulamento para a implementação do sistema tarifário na Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões”.
9. O objeto da presente alteração compreende:
 - Aumento da atratividade do transporte público, tornando-o mais acessível para todos os motivos de deslocação, contribuindo para as políticas de descarbonização do setor dos transportes;
 - Simplificação da estrutura tarifária, facilitando a compreensão para utilizadores atuais e potenciais;
 - Promoção de uma maior coesão social e melhoria da qualidade de vida das populações;
 - Facilitação da gestão e o controlo operacional do sistema, garantindo maior eficiência na administração dos transportes públicos.

II.I. - Relativamente ao Enquadramento Legal

10. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1 da Portaria 7-A/2024 na sua redação atual, que define, ao abrigo do artigo 23.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, as condições de atribuição dos passes gratuitos para jovens até aos 23 anos, bem como os procedimentos relativos à sua operacionalização e compensação, é estipulado que a implementação dos passes gratuitos para os jovens é da competência das AM e das CIM, nas respetivas áreas geográficas, em articulação com os operadores de transportes e os municípios enquanto autoridades de transportes e titulares de contratos de serviço público:

- Nos termos do artigo 2.º da referida Portaria, os passes gratuitos para jovens podem incidir sobre novos títulos a criar de abrangência regional ou suprarregional, não podendo o preço de referência deste título ultrapassar os 40 euros e os 70 euros;
- É da responsabilidade da CIM o apuramento e distribuição das verbas de financiamento atribuídas ao Sistema de Mobilidade da Região, através da Portaria 7-A/2024 bem como a gestão do programa Incentiva+TP criado pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março.

11. Considerando ainda que:

- O Incentiva+TP, o qual substitui o programa PART nos transportes públicos coletivos de passageiros e o PROTransP, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, é um programa de financiamento das competências das autoridades de transporte (AT) e das obrigações de serviço público dos operadores de transportes públicos e destina-se ainda a financiar medidas de promoção do transporte público coletivo;
- Pretende assim a CIM com o Regulamento Intermunicipal apoiar a população, promovendo a acessibilidade dos serviços públicos de transporte de passageiros e fomentando a coesão económica e social;
- Pretende, do mesmo modo, alterar os padrões de mobilidade da população da Região de Viseu Dão Lafões, tendo como objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.

III – DO REGULAMENTO INTERMUNICIPAL

III. I. – Autoridade de Transportes

12. O RJSPTP estabelece no seu artigo 3.º que autoridade de transportes é uma *“qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que (...) esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades”*.
13. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do mesmo diploma, *“constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados”*, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
14. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, são definidas por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes, no âmbito daquelas regras gerais.
15. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, compete às autoridades de transportes o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar no serviço público de transporte de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.

16. Considerando os contratos interadministrativos celebrados nos termos do artigo 10.º do RJSPT, a CIM é a autoridade de transportes competente em relação às (i) linhas inter-regionais cuja gestão e exploração se encontra confiada pelas comunidades intermunicipais e área metropolitana limítrofes à CIM, (ii) linhas intermunicipais que se desenvolvem integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica, bem como (iii) linhas municipais delegadas pelos municípios associados da CIM, nos termos dos artigos 7.º, 9.º e 10.º do RJSPT, com exceção do Município de Viseu, que não delegou na CIM a exploração de todas as linhas municipais que são da sua competência originária nos termos do artigo 6.º do RJSPT;
17. Assim, existe *compliance* legal quanto à criação articulada do atual projeto de regulamento pela CIM, sendo pressuposto que acautela os impactos negativos nos modelos contratuais que estejam em vigor.

IV - COMPENSAÇÕES

18. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento 1370/2007, as regras gerais são medidas aplicáveis *“sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente”*. As regras gerais são, *“por conseguinte, medidas estabelecidas para um ou vários tipos de serviço público de transporte rodoviário ou ferroviário, impostas unilateralmente, de forma não discriminatória, por autoridades públicas aos operadores de serviços públicos ou incluídas em contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos”*.
19. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluir do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”*.

20. Da comunicação da Comissão e do acórdão *Altmark*^{1 2} resulta, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
21. Por outro lado, será sempre de garantir a aplicação e articulação de todos os instrumentos tarifários com instrumentos contratuais e regulamentares, no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas da exploração, atingidos com a medida.
22. O Regulamento 1370/2007 estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar o serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.
23. Por outro lado tais obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais ou disposições contratuais que definam claramente as obrigações a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação de serviços e das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas últimas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.

¹ Processo C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (Coletânea 2003, p. I-7747)

² Estas quatro condições são as seguintes: "(i) Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...) (ii) Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações."

24. Do quadro jurídico vigente resulta que as autoridades de transportes devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público, de acordo com as regras previstas no Regulamento 1370/2007, bem como pelo artigo 24.º do RJSPT, sendo que:
- A compensação a atribuir não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensação, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigos 3.º do Regulamento 1370/2007 e 24.º do RJSPT);
 - O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar a prestação do serviço público de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento 1370/2007).
25. Assim, a implementação do presente regulamento configura uma obrigação de serviço público de natureza tarifária, inerente à exploração do serviço público de transporte de passageiros, nos quais são definidas as condições de disponibilização dos títulos de transporte com desconto, assim como as regras relativas à atribuição da respetiva compensação financeira aos operadores de serviço público de transporte de passageiros.
26. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se, ao longo da execução, forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e esses factos devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes e pela AMT, designadamente na sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e no Regulamento 430/2019.
27. De acordo com o Regulamento 430/2019 sem prejuízo do cumprimento das regras e princípios gerais estabelecidos na legislação aplicável, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros, devem observar-se os seguintes princípios:

- *“Orientação para os custos, no contexto dos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);*
- *Garantia do cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço nos termos do RJSPPT e promoção da sustentabilidade, designadamente nas vertentes económica e ambiental, no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e na perspetiva do cumprimento dos objetivos das Conferências das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (COP);*
- *Eficiência, razoabilidade e garantia da legalidade na utilização dos recursos públicos;*
- *Igualdade de oportunidades no acesso ao serviço, procurando nomeadamente a tendencial eliminação de assimetrias no grau de coesão e acessibilidade territorial, social e económica ao serviço público de transporte de passageiros;*
- *Intermodalidade e integração tarifária, sempre que esta se afirme como uma solução de maior eficiência e eficácia para o funcionamento e acesso à rede de transportes; e,*
- *Transparência na fixação das tarifas e clareza e facilidade de compreensão das opções de diferenciação tarifária pelos utilizadores do serviço público de transporte de passageiros.”*

28. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º do mesmo Regulamento, a fixação de novas tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo 4.º, devendo proceder à demonstração dos seguintes elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, perante a fundamentação apresentada:

- *“Cobertura anual, pelo conjunto da receita tarifária e outras receitas associadas à exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa, dos custos previsionais inerentes e de um nível adequado de remuneração do capital investido, sem prejuízo da introdução de medidas de âmbito social e do regime legal de compensações por obrigação de serviço público e de outras subvenções públicas;*

- *Racionalidade e objetivos subjacentes às opções de modulação tarifária;*
- *Ponderação de um rácio adequado entre a tarifa do título ocasional de valor mais baixo e a do título de utilização mensal;*
- *Ponderação da possibilidade de estabelecer tarifas integradas com o serviço de transporte público adjacente, cuja conexão prática com o serviço em causa seja evidenciada pela procura dos utilizadores;*
- *Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes;*
- *Ponderação da estrutura demográfica, do desenvolvimento social e económico do território, bem como dos níveis e perfis da procura e da respetiva elasticidade;*
- *Ponderação adequada do nível de acessibilidade financeira refletido na relação entre as tarifas propostas e os rendimentos médios e/ou os índices de poder de compra da área servida;*
- *Análise do impacto da introdução de novas tarifas propostas no modelo de procura do serviço, caso se trate de tarifas criadas durante a exploração do serviço público de transporte de passageiros em causa;*
- *Adequação e harmonização do preço a aplicar ao suporte dos títulos de transporte;*
- *Racionalidade subjacente à integração da tarifa com os preços dos serviços previstos no n.º 6 do presente artigo, quando legalmente admitida, e às tarifas do serviço público de transporte de passageiros integrado; e*
- *Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, e acrescidos de um lucro razoável ³, tendo em*

³ Mobilidade mais inclusiva (que inclui elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadãos mais vulneráveis), mais eficiente (incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de *benchmarking* nas diferentes dinâmicas de globalização) e mais sustentável (agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de 20 de junho de 2017).

conta as disposições constantes dos artigos 106.º e 107.º do TFUE, bem como do demais direito da União Europeia relativo a compensações financeiras e auxílios de Estado.”

29. Tal Regulamento, bem como todas as exigências de fundamentação, estão sobretudo ligadas a obrigações de serviço público tarifárias que devam ser compensadas ou exijam compensações públicas para o seu prosseguimento.
30. Ou seja, é pressuposto o cumprimento das diversas obrigações de fundamentação para garantir que o cálculo de compensações públicas cumpre o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu em matéria de Auxílios de Estado.
31. Na sua fundamentação, a CIM remeteu o estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares e o enquadramento legal da necessidade de adequação legal ao Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março, que criou Incentiva +TP, e revogou o Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, e o Despacho n.º 1824-A/2021, de 17 de fevereiro, tendo extinguido o Programa PART e o PROTransP.
32. Com base nestes pressupostos, a estimativa de compensação anual, das medidas de redução tarifárias previstas no Regulamento Intermunicipal é de [confidencial]€ de acordo com o quadro seguinte que foi reportado e que resume a caracterização da utilização e financiamento do sistema de transporte público regular rodoviário de passageiros com base **na proposta de reformulação do tarifário**:

[confidencial]

33. O quadro seguinte resume a caracterização da utilização e financiamento do sistema público de transporte rodoviário de passageiros com base **na estrutura tarifária atual**.

[confidencial]

34. O novo sistema tarifário que a CIM pretende implementar para o mercado geral de utilizadores do transporte público estrutura-se da seguinte forma:
- Passes mensais de rede com valor único para todo o território (20€ de preço de venda ao público em 2025) – título mensal que possibilita a utilização ilimitada em todos os serviços de transporte público regular de passageiros por modo rodoviário desenvolvidos na área geográfica da responsabilidade da CIM;
 - Bilhetes simples com valor único para todo o território (1,5€ de preço de venda ao público em 2025), válido para uma viagem em todos os serviços de transporte

público regular de passageiros por modo rodoviário desenvolvidos na área geográfica da responsabilidade da CIM.

35. De acordo com o estudo, a implementação de uma alteração profunda do sistema tarifário terá impactos significativos no comportamento do mercado, os quais foram simulados nesta análise, a saber:

- A redução expressiva do preço dos títulos de transporte, especialmente para as viagens mais longas, deverá resultar num aumento do número de utilizadores do sistema de transporte público. Para este exercício, e na ausência de um indicador calibrado especificamente para o território da CIM, foi considerada uma elasticidade procura-preço de -0,2, um valor alinhado com referências para territórios com características semelhantes às da região;
- A redução significativa do preço dos passes mensais leve à migração de utilizadores de bilhetes simples para títulos mensais. Neste exercício, estimou-se uma redução de 2% dos títulos simples vendidos por via da migração dos seus utilizadores para os títulos de transporte mensais.

36. Neste novo modelo tarifário, à entidade titular das receitas resultantes da aplicação do sistema tarifário agora proposto ser-lhe-á atribuída uma compensação tarifária calculada de acordo com a seguinte formulação:

$$CT_p = \sum_{i=1}^n (VR_p - PVP_p) \quad CT_b = \sum_{i=1}^m (VR_b - PVP_b)$$

Em que:

- CT_p e CT_b : compensação tarifária a atribuir pela venda, respetivamente, de passes mensais e bilhetes simples;
- VR_p e VR_b : valor de referência (com IVA), respetivamente, de passes mensais e bilhetes simples;
- PVP_p e PVP_b : preço de venda ao público (com IVA), respetivamente, de passes mensais e bilhetes simples;
- n : número de passes mensais vendidos (excluindo passes disponibilizados a Jovens, e passes disponibilizados a detentores do Cartão de Antigo Combatente e do Cartão de Viúva/o de Antigo Combatente).
- m : número de bilhetes simples vendidos

37. De acordo com o estudo, em termos globais, o financiamento da totalidade do sistema de transporte público regular rodoviário de passageiros na CIM é de [confidencial]euros, correspondendo a um aumento de 2% face ao cenário atual. Este montante desagrega-se pelas seguintes fontes de financiamento:
- Receitas direta da venda de títulos: [confidencial]de euros a que corresponde 17% do valor global;
 - Financiamento pela CIM: [confidencial]euros a que corresponde 27% do valor global;
 - Financiamento direto do Estado (via DGTF e DGRDN): [confidencial]euros a que corresponde 57% do valor global.
38. Ainda de acordo com a CIM com a proposta de reformulação tarifária, além do aumento global de 2% no financiamento do sistema, destacam-se os seguintes aspetos:
- Redução significativa de 35% do financiamento proveniente da venda direta de títulos de transporte, refletindo o contributo desta medida para a redução do esforço financeiro por parte das populações para garantir as suas necessidades de mobilidade;
 - Aumento significativo do financiamento assegurado da CIM, refletindo o compromisso desta autoridade de transportes na implementação de medidas transformadoras e na promoção da mobilidade sustentável no território;
 - Redução das necessidades de financiamento direto do Estado Central, neste caso particular da DGRDN, evidenciando o compromisso da CIM na otimização dos custos associados aos transportes e na gestão eficiente das verbas atribuídas.
39. Tendo por base o estudo remetido, referente às análises desenvolvidas, não se antevê que a implementação deste novo modelo tarifário conduza a uma sobrecompensação por obrigações de serviço público dos serviços de transporte prestados.
40. Ao abrigo do contrato celebrado entre a CIM e o Operador, é atribuído a este um incentivo por número de validações, com um valor de [confidencial]€/validação. Com base nas estimativas de aumento de mercado e assumindo um aumento do número de validações (pela maior flexibilidade de utilização do transporte público associada ao passe de rede), estima-se um aumento dos gastos da CIM com este incentivo de cerca de [confidencial]euros, que corresponde a menos de 1% do valor anual médio do contrato.

41. Não obstante, e caso essa situação se verifique, o contrato celebrado entre a CIM e o Operador dispõem de mecanismos que salvaguardam a limitação das compensações por obrigações de serviço público aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, acrescidos de um lucro razoável.
42. Assim, tendo em conta os elementos de fundamentação, considera-se que no caso concreto, face à descrição das disposições regulamentares, afigura-se possível a atribuição de compensações tarifárias, por intermédio de regras gerais de definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, sem que tal implique sobrecompensação.
43. É imposição que a implementação de instrumentos tarifários deve estar em linha com o RJSPTP com o Regulamento 1370/2007 e com o Regulamento 430/2019.
44. Verificada a fundamentação apresentada com o teor do Regulamento 430/2019 é de atender ao apresentado:
- O Regulamento não prevê alterações de qualquer horário ou percurso, mantendo-se toda a operação estável face ao inicialmente desenvolvida;
 - O Regulamento em apreço, uniformiza a gratuitidade, passando a existir apenas uma metodologia;
 - A gratuitidade do passe jovem gratuito na região da CIM não sobrecarrega o ocasional;
 - O Regulamento consagra a integração de serviços de transporte público adjacentes adotando um tarifário único e zonamento. O Regulamento pode estender-se as outras áreas geográficas através de acordos celebrados com outras entidades;
 - Articulação adequada com as tarifas fixadas por outras autoridades de transportes, para o mesmo modo de serviço público de transporte de passageiros e para as áreas geográficas com características semelhantes;
 - A implementação do presente Regulamento contribui para uma facilitação do acesso ao transporte público;
 - No apresentado não se prevê a inclusão de novos serviços como estacionamento ou outras formas inovadoras de mobilidade;

- Limitação das compensações por obrigações de serviço público, caso existam, aos custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas geradas, está cumprido tendo em conta que as compensações dependem da efetiva venda e utilização de títulos de transporte.
45. Assim, a presente proposta de regulamento prevê a gratuidade prevista nos termos do artigo 4.º, n.º 1 da Portaria 7-A/2024, que define, ao abrigo do artigo 23.º do RJSPT, as condições de atribuição dos passes gratuitos para jovens até aos 23 anos, bem como os procedimentos relativos à sua operacionalização e compensação.
46. Assim, tendo em conta os elementos de fundamentação do âmbito da Portaria 7-A/2024 considera-se que no caso concreto, face à descrição das disposições regulamentares, afigura-se possível a atribuição de compensações tarifárias, por intermédio de regras gerais de definição de obrigações de serviço público objetivas, claras e transparentes, sem que tal implique sobrecompensação.
47. A CIM deve garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e dos instrumentos regulamentares, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários. Nesse sentido, deve ser assegurada e transmitida a constante conformidade e coerência dos montantes pagos ao abrigo do projeto de regulamento e ao abrigo dos instrumentos contratuais em vigor.
48. De qualquer modo, considera-se relevante que seja garantida a obrigação de reporte de informação contabilística analítica com desagregação suficiente para permitir conferir os dados recebidos, bem como de informação desagregada por carreiras/linhas, uma vez que decorre do Regulamento 1370/2007 que a contabilidade utilizada pelos operadores de serviço público deve permitir a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa por área de negócio⁴, pois tal permite introduzir transparência e objetividade

⁴ Decorre do Regulamento 1370/2007 a necessidade de adequado tratamento contabilístico das atividades de um operador de transportes públicos “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Ainda que o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, tenha incorporado diversas disposições daquele regulamento, apesar de prever a possibilidade de “exame da contabilidade e registos organizados”, não estabelece regras que permitam um adequado reporte contabilístico ao nível das empresas, designadamente em relatórios e contas de caráter público ou de transmissão obrigatória às entidades públicas competentes. Sem prejuízo considera-se ser possível, num período transitório, a introdução de regras de separação e alocação de gastos e rendimentos por linha e indexação a cada uma delas dos fluxos financeiros associados a cada uma das atividades da empresa.

no dispêndio de dinheiros públicos e permite sindicar a *compliance* legal, nacional e europeia do cumprimento de regras relativas a compensações financeiras, tal como a AMT tem defendido⁵.

49. Também neste sentido releva a efetiva prossecução de ações de fiscalização, monitorização e auditoria a serem desenvolvidas pela CIM, ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público ou em resultado de reclamação apresentada, devendo os ajustes financeiros a que houver lugar ser efetuados tão depressa quanto possível.
50. A medida proposta pode ter impactos positivos ao nível da promoção da igualdade de tratamento e de oportunidades para passageiros, objetivos de política tarifária social, ambiental, de ordenamento do território e coesão, e ao nível da mobilidade, intermodalidade e integração tarifária e maior acesso à rede de transportes, podendo alterar os padrões de mobilidade da população, e combatendo as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa⁶, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.
51. Também se afigura da maior relevância que o sistema tarifário esteja baseado na recolha de dados reais, designadamente do sistema de bilhética sem contacto, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de títulos e/ou em passageiros transportados.
52. Recomenda-se que o tratamento de dados pessoais seja expressamente referido, designadamente a legislação relativa à proteção de dados pessoais, na generalidade, e, na especialidade, pela legislação que regula os requisitos de tratamento de dados pessoais para a constituição de ficheiros de âmbito nacional, com recurso a tecnologias de informação, sendo necessário ter em especial conta o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de

⁵ Ver Informação às autoridades de transportes - Indicadores de monitorização e supervisão - Lei n.º 52/2015, de 9 de junho https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf.

⁶ Relatório de implementação PART 2020 r 2023 (IMT) https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2021/Noticia%20PART%20e%20PROTransP/Relat%C3%B3rio%202020%20PART_PROTransP_FINAL_dez2021.pdf e <https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Paginas/RELATORIO2022avaliacaodoimpactodoPARTePROTransP.aspx>

- abril de 2016), relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.
53. Estando em causa categorias especiais de dados ou de dados sensíveis, pelo que deverá ter em conta Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), entidade que assume como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei n.º 58/2019, de 8 de junho⁷.
54. Mas também recomendar a referência expressa a uma adequada informação ao passageiro e tratamento das reclamações dos passageiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
55. Recorde-se que o sistema tarifário não se resume apenas às tarifas cobradas ao passageiro mas sim, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ao conjunto de regras ⁸ em vigor em determinado território que, de acordo com diversas dimensões, condicionam e disciplinam: (i) o nível de acessibilidade ao sistema, (ii) os resultados do contrato de serviço público; (iii) os níveis de recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento do sistema. Nas dimensões referidas incluem-se: (i) títulos de transporte; (ii) tarifas e bonificações; (iii) cartões de suporte; (iv) sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade; (v) regras de utilização e divulgação; (vi) zonamento e abrangência; e (vii) recursos, compensações e repartição de receitas.
56. Deve, portanto, ser impressa uma exigência reforçada de deveres de informação, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros⁹.

⁷ Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

⁸ Ver Guia de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho:
https://gtaatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf.

⁹ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º

57. A informação deve ser publicada, sendo de recomendar que da mesma, e no que se refere à aplicação de um instrumento tarifário como é o Regulamento em análise, e quanto a obrigações de serviço público tarifário, resulte demonstrado o cumprimento do previsto nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento 430/2019.
58. Finalmente, existem medidas previstas no regulamento que ainda dependem de melhores estimativas e acordos com entidades públicas e privadas, pelo que se considera que deve ser expressa a dependência de tais atos adicionais e complementares.
59. Neste contexto, sugere-se que à semelhança do previsto no Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, que aprova as Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa que o último acerto anual dos montantes das compensações financeiras fique sujeito à supervisão Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, para efeitos de verificação da conformidade global do modelo, em função dos melhores dados reais de execução das obrigações de serviço público.

V - RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

60. Tendo em conta o exposto, recomenda-se, entre outras medidas:
- Garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários;
 - Assegurar que aplicação dos instrumentos contratuais e regulamentares titulados é efetuada no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPPT, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas do sistema;
 - Garantir que se efetuam as ações de fiscalização, monitorização e auditoria desenvolvidos pela CIM ou por outras entidades com competência para a fiscalização do cumprimento de obrigações de serviço público, sem prejuízo dos ajustes a que houver lugar;

28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

- Garantir que para efeitos de implementação, gestão e fiscalização das medidas tarifárias, os operadores devem fornecer, os dados das vendas, bem como toda a informação pertinente, incluindo informação contabilística, para a monitorização, fiscalização e cálculo rigoroso das compensações financeiras, nos termos e com o detalhe que deve ser expresso:
 - O cumprimento, na relação com os passageiros, das condições de utilização dos títulos previstas no respetivo contrato de transporte;
 - A venda ao público dos títulos válidos nos serviços de transporte que prestem;
 - A manutenção em regular funcionamento de sistemas de bilhética que permitam a utilização dos títulos abrangidos;
 - O reporte e transmissão de toda a informação necessária ao cálculo das compensações financeiras, de modo auditável e não manipulável;
 - A divulgação ao público de informação clara, objetiva e transparente sobre os tarifários em vigor;
 - A fiscalização das validações de todos os títulos de transporte;
 - Seja expresso que os operadores devam transmitir à CIM os dados necessários à elaboração, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento 1370/2007, um relatório público anual circunstanciado sobre as respetivas obrigações de serviço público (incluindo as tarifárias) o qual deverá incluir a informação que consta da tabela que se encontra no anexo 1 do Regulamento 430/2019.
- É de evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.
- Naturalmente que será sempre possível a divulgação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador, mas sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em

documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet, não possa ser modificada ou seja considerada, em caso de conflito, vinculativa.

- Tal exigência reforçada de deveres de informação afigura-se muito positiva, uma vez que a complexidade e a dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficaz e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros¹⁰.

61. Recomenda-se ainda que:

- A CIM, anualmente, remeta à AMT o modelo económico-financeiro atualizado, nos pressupostos e resultados, para que a todo o tempo se possa aferir da conformidade da aplicação do regulamento;
- A CIM efetue e mantenha um registo informático que associe as vendas mensais do passe gratuito para os jovens a cada um dos respetivos passageiros, bem como a utilização mensal, de forma a evitar fraude, mas também monitorizar o sistema;
- À semelhança do previsto no Regulamento n.º 278-A/2019, de 19 de março, que o último acerto anual dos montantes das compensações financeiras fique sujeito à supervisão da AMT, para efeitos de verificação da conformidade global do modelo, em função dos melhores dados reais de execução das obrigações de serviço público.

62. De sublinhar que a gratuidade prevista na Portaria 7-A/2024 aplica-se ao preço de venda ao público, já considerando os descontos existentes. Os descontos previamente estabelecidos continuam a ser compensados pelas entidades responsáveis pela sua atribuição. Sempre que existam passes com o mesmo objeto e que já beneficiem de

¹⁰ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais de falta de informação, informação insuficiente, ilegível, ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos de passageiros e qualidade do serviço, prevê no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transporte disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluído de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso e bonificações e descontos. Devem ser também tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos- Leis n.ºs 14/2009, de 14 de janeiro 114/2011, de 30 de novembro , pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto- Lei 117/2017, de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código do Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

descontos, a Autoridade mantém a compensação, sendo o valor de referência para a aplicação da portaria o preço do passe após a aplicação dos descontos.

63. Mantêm-se as regras previstas no RJSPTP no que respeita à consideração das compensações e às incidências das OSP. Se uma OSP gerar uma incidência positiva, como um aumento da procura e da receita, a necessidade de compensação pelo Estado, enquanto entidade responsável pela imposição da OSP, deve ser reduzida.
64. Acresce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com os Municípios, no âmbito da execução do presente regulamento, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita a regras e princípios de âmbito tarifário (de âmbito nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e daquelas que assumem impacto concorrencial.
65. O não cumprimento das obrigações de serviço público de natureza tarifária e de deveres de informação à CIM dá lugar à suspensão de quaisquer pagamentos, enquanto durar o incumprimento e constitui contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP.
66. Face ao que antecede, e em conclusão, considera-se que a proposta de regulamento apresentada, se encontra em conformidade com o Regulamento 430/2019 bem como com o RJSPTP e com o Regulamento 1370/2007, pelo que o Parecer da AMT é favorável, contudo devem ser consideradas as recomendações do presente parecer.
67. Mais se considera que estas medidas:
 - Vão ao encontro do quadro internacional e europeu de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e reforça a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 28% do valor total das emissões de GEE¹¹;

¹¹ Segundo artigo 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio “O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social”.

- Podem alterar padrões de mobilidade e combater as externalidades negativas dos mercados da mobilidade e dos transportes;
- Pode, dar um contributo relevante para promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável¹², que constitui efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, mas também um garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a coesão socioeconómica e territorial;
- Vão ao encontro de recomendações da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”¹³

68. Seja como for, deverá ser monitorizado o impacto de tal medida na exploração dos diversos operadores, designadamente na alteração de equilíbrios entre gastos e rendimentos da exploração do serviço público, devendo dar-se cumprimento às regras constantes do RJSPT e do Regulamento.

Lisboa, em 14 de abril de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

¹² De acordo com dados do Inventário Nacional de Emissões 2023, da Agência Portuguesa do Ambiente, o setor da energia, que inclui os transportes, representou em 2021 cerca de 66% das emissões nacionais. Neste setor, a produção de energia e os transportes são as fontes mais importantes representando respetivamente cerca de 15% e 28% do total das emissões nacionais.

¹³ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>